

El concepto de terrorismo.  
¿Qué terrorismo? ¿Por qué el terrorismo?  
¿Hasta cuándo el terrorismo?

Por NICOLÁS LÓPEZ CALERA  
Universidad de Granada

*SUMARIO:* 1. INTRODUCCIÓN.-2. ¿QUÉ TERRORISMO?-3. ¿POR QUÉ EL TERRORISMO?-4. METODOLOGÍA DE LAS CAUSAS.-5. ¿QUÉ HACER?-6. CONCLUSIÓN.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las preguntas que encabezan este trabajo no son nuevas, porque se han hecho muchas veces, en muchas sedes y desde hace ya muchos años. Sin mucho riesgo a equivocarme diría que deben ser miles los artículos y centenares las monografías y los libros que, sobre todo a partir del 11 de septiembre, andarán por ahí en lenguas y argumentos diversos haciéndose las mismas preguntas. Además todas ellas refieren, se planteen como se planteen, a viejas cuestiones irresueltas de la historia humana. Porque preguntarse por el terrorismo es, en definitiva, preguntarse por la violencia en la historia de las relaciones sociales.

¿Qué se persigue en este escrito? Simplemente, u osadamente, se trata de un deseo, el deseo de que tales preguntas tengan una respuesta. Porque haya o no haya respuesta, todos quisiéramos que la hubiera. Habrá que reconocer que esta clase de preguntas (como otras sobre el dolor, las injusticias o la muerte) son preguntas que «existencialmente» no hay más remedio que hacer, aunque «epistemológicamente», se sabe, no van a tener contestaciones definitivas. Pertenecen a esa clase

de preguntas-límites, las famosas «Grenz-Situationen» de las que hablaba Karl Jaspers. De todos modos estoy convencido o tengo la esperanza de que hay «respuestas», lo que no hay es «una» respuesta.

Más aún, creo que no tenemos más remedio que dar «algunas respuestas», o todo este tinglado en el que algunos andamos metidos (las llamadas ciencias sociales, el derecho, la política, la ética y en definitiva la razón humana) estaría siendo condenado a ser un conjunto de trabajos inútiles que habría que desechar, aunque de esta manera se estaría dejando el camino libre para que se implantara ese burdo y negativo realismo que afirma que la historia se hace por medio de la razón de la fuerza y no por la fuerza de la razón. Con esto quiero decir que no se debe tirar la toalla en retos de esta naturaleza y que se debe seguir insistiendo en argumentos, sin duda conocidos y repetidos, para intentar explicar mejor por qué sucede lo que sucede (en Nueva York, en el Oriente Medio o en España) y colaborar así, si en alguna medida es posible, a evitar o disminuir cualquier clase de terrorismo (local o global). Quizás para algunos sobra ya tanta teorización sobre problemas tan graves. Sin embargo, personalmente creo que la palabra debe tener siempre una nueva oportunidad. Tal vez convendría recordar en estas ocasiones aquel aforismo que está lleno de sentido que dice: «no sé si las palabras salvan, pero los silencios matan.»

## 2. ¿QUÉ TERRORISMO?

Uno de los debates más complejos del derecho y la política de los últimos tiempos, tanto en el ámbito internacional como en el estatal, ha girado en torno al concepto de «terrorismo». La necesidad de definir el terrorismo, o si se quiere en términos más filosóficos o trascendentales, la necesidad de su conceptualización, ha sido y es una necesidad derivada fundamentalmente de las nuevas formas y medios con que la violencia organizada causa terror en la sociedad contemporánea desde hace ya algunos decenios.

Quizás por una deformación profesional que me hace poco competente o hábil en las cuestiones prácticas y concretas, mantengo que los aspectos teóricos de problemas de esta naturaleza, como el terrorismo, son importantes, porque inexcusablemente conducen a plantearnos las cuestiones de sus raíces o causas. La conceptualización del terrorismo no debe entenderse como un juego intelectual inútil, sino como una colaboración a esa dinámica compleja de su diagnóstico y en este sentido sirve, sin quedarse demasiado tiempo en sutilezas, para preparar una buena terapia, unos correctos remedios.

Por otro lado debo reconocer que a veces el discurso teórico sobre el terrorismo se lleva a veces demasiado lejos, pues entiendo que evitar una forma de violencia no depende tan decisivamente de su comprensión. Como sucede con otros retos sobre el «buen orden social»,

la cuestión clave del terrorismo no es fundamentalmente conceptualizarlo, sino sobre todo evitarlo. Algo parecido a esto decía hace ya muchos años Norberto Bobbio en relación con los derechos humanos. En su opinión, el gran reto de los derechos humanos no era ya su conceptualización o su fundamentación, sino simplemente su realización.

En todo caso, debo insistir en que la desaparición o un efectivo control del terrorismo depende en gran medida de que lo entendamos, de que lo delimitemos como hecho social, como fenómeno humano. La Comisión de las Comunidades Europeas, en su propuesta de decisión marco para el Consejo de la Unión Europea, realizada en Bruselas el 19 de septiembre de 2001, afirmaba que «es necesario que la definición de los elementos constitutivos del terrorismo sea común en todos los Estados miembros». Solamente de esta manera –decía– se podrá alcanzar la aproximación de las normas sustantivas de los Estados miembros y como resultado directo de esto se facilitará la cooperación policial y judicial. Y en otro momento afirmaban que «los delitos terroristas pueden definirse como delitos cometidos intencionalmente por un individuo o un grupo contra uno o más países, sus instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarles y de alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de un país». Y el Parlamento Europeo, incluso antes del 11-S, concretamente el 5 de septiembre de 2001, definía como acto terrorista «todo acto cometido por personas o grupos de personas que utilizan la violencia o la amenaza de utilizar la violencia contra un país, sus instituciones, su población en general o contra personas concretas, y que, por aspiraciones separatistas, concepciones ideológicas extremistas o fanatismo religioso, o inspirados por el afán de lucro, tratan de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad, o bien a la población en general».

En mi opinión, el concepto de terrorismo integra, entre otras, las siguientes características:

2.1 *El terrorismo es ante todo un atentado contra los derechos fundamentales de la persona humana* (vida, libertad, propiedad, etc.). El terrorismo no puede definirse solamente como el uso de violencia o la amenaza de su uso contra un Estado, porque los Estados también pueden ser terroristas. El terrorismo no es tampoco un delito común (individual o de un grupo). Un asesinato no puede ser calificado como acto terrorista, si bien los actos terroristas pueden ser asesinatos. ¿Qué es lo que puede especificar a un asesinato (o muchos asesinatos) como acto terrorista?

2.2 *La especificidad del terrorismo* está sin duda, aunque sea una obviedad, en que se trata de *acciones humanas que producen terror*.

Puestas las cosas así, lo que inevitablemente habría que preguntar es si el terror, en general, como una situación individual o colec-

tiva permite parámetros objetivos para su determinación, esto es, si se puede explicar con rigor científico cuándo, por qué o ante qué los seres humanos se aterrorizan. Incluso habría que preguntarse por qué los seres humanos crean terror, esto es, si hay alguna explicación científica sobre por qué los seres humanos se hacen «terroristas».

En principio, es evidente que no todos los seres humanos se aterrorizan por los mismos motivos, circunstancias, hechos o acciones que experimentan. Hay gentes que sienten horror o terror (¿horror y terror son un mismo sentimiento?) ante la oscuridad, ante las serpientes, ante los ratones o ante las tormentas. Pero hay otras gentes que no se aterrorizan en iguales circunstancias o por iguales motivos. ¿Qué pasa aquí? ¿El terror es una realidad evaluable con pautas objetivas o es una reacción irracional, aunque sin duda motivada o inducida?

2.3 Sin darle muchas vueltas al asunto, la *cantidad de gente* que se puede horrorizar por un motivo es una pauta para objetivar qué es o qué puede ser «terror». Cuando muchas personas se aterrorizan por un mismo motivo es porque ese motivo es «terrorífico», produce terror. Por ejemplo, parece claro que un terremoto causa terror, porque muchas personas sienten miedo, horror ante un fenómeno de esta naturaleza. El terror ante las serpientes podría decirse que es un terror más «particularista», pues depende –parece– más de la psicología o de las experiencias concretas de una persona. Cuando hablamos del terror del llamado «terrorismo político» es importante la cuestión de la cantidad de personas «aterrorizadas».

¿Cuántas personas tienen que sentirse aterrorizadas en una sociedad política para que se pueda decir que estamos en presencia de un «terror objetivo» y que consecuentemente esa sociedad política deba tenerlo en cuenta y no considerarlo como un simple delito común o tal vez un problema individual que debiera ser atendido por el psicólogo? No lo sé. No se puede decir una cantidad. Desde luego, el terrorismo no se puede relacionar con «terrores aislados» o «terrores individualizados», como el que siente la mujer continuamente amenazada por su compañero o esposo. Sin duda tales amenazas son también un terror a eliminar o a reprimir, pero en el contexto cultural y social de nuestro tiempo nadie, por ahora, llama a la violencia doméstica «terrorismo». En cualquier caso, creo que la especificidad del terrorismo conduce inexorablemente a un problema de cantidad: cuántas personas sufren el terror.

2.4 La especificidad del terrorismo es también una *cuestión de tiempo*. Creo que el concepto de terrorismo se ha de determinar en relación con un dato: la cantidad de tiempo en que permanecen aterrorizadas unas personas. Un individuo puede asaltar un colegio y tener secuestrados a unos alumnos e incluso matar a algunos. Tal acción delictiva causa evidentemente terror, pero ¿es eso terrorismo?

En mi opinión, el «terror terrorista» es aquel que tiene una permanencia en el tiempo, es decir, no puede reducirse a un acto de terror aislado. Para que haya terrorismo es necesario que durante un tiempo prolongado, no en una sola ocasión, haya violencia o amenaza de su uso de manera indiscriminada contra derechos fundamentales de la persona humana.

2.5 Hay otro dato sociológico que puede servir a la construcción de este concepto: el terrorismo es *una violencia indiscriminada* que se ejerce sobre una población. El terror del terrorismo se especifica precisamente porque no discrimina a sus víctimas. Hay terrorismo cuando cualquier ciudadano puede ser víctima de una violencia que ya no se dirige solamente contra unos sujetos predeterminados (políticos, militares), sino contra la ciudadanía en general («non-combatants»). Con otras palabras más simples o directas: matar a mujeres, niños, ancianos o a ciudadanos que van de compras o están cenando en un restaurante, etc., es una prueba contundente de que se está en presencia de un acto terrorista.

¿Los atentados contra militares y policías son siempre actos de terrorismo? Atentar contra fuerzas policiales o militares puede ser una acción revolucionaria y, en cierto contexto, un acto terrorista, cuando tales atentados se insertan dentro de otra serie de atentados contra la población civil. Algunos consideran que si tales atentados se reducen a militares y policías, se trataría de una confrontación entre dos grupos militares o militarizados, pero no propiamente de terrorismo. Sin embargo, no siempre está claro qué es «lo militar». ¿Militares fuera de servicio y sin armas? ¿Bases militares? ¿Asentamientos protegidos militarmente? El terrorismo no hace propiamente «guerras», ni ataca a objetivos «clásicos» (policías o militares). Por ello las guerrillas, las fuerzas paramilitares o los mismos ejércitos (el Estado) en ciertos países latinoamericanos son grupos terroristas, porque no se matan sólo entre sí, sino que matan a ciudadanos de poblaciones que no tienen ninguna responsabilidad, al menos directa, en que determinados objetivos políticos se consigan o no se consigan.

2.6 *Los motivos* del uso o amenaza de una violencia que causa terror quizás sean uno de los factores más determinantes de su definición. La especificidad de los motivos es fundamental para esa definición. Los motivos que especifican actos continuados de violencia (terrorista) sobre amplias masas de población son ante todo *motivos políticos*. En el derecho español se dice que «el objetivo político» que caracteriza al terrorismo es «subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública» (art. 570 del Código Penal). La Comisión de la Unión Europea afirmaba que «la mayoría de los actos terroristas son delitos comunes que se convierten en delitos terroristas por razón de la intencionalidad del delincuente. Si la motivación es alterar gravemente o destruir los pilares y principios fundamentales del Estado,

intimidando a los ciudadanos, existe un delito terrorista». Un reciente informe del Departamento de Estado caracterizaba al terrorismo como una «politically motivated violence».

En este sentido debo reconocer, al menos en mi opinión, que el concepto de terrorismo está prejuzgado desde una experiencia social y política que lo ubica casi inexorablemente en el ámbito de la política. Esto es, hay, pues, como una *pre-definición política de terrorismo*. Este prejuicio (que todo terrorismo es terrorismo político) viene siendo consentido o aceptado por la teoría y la práctica política y jurídica. Valgan dos ejemplos: ¿Un asesino de prostitutas que amenaza una ciudad o un barrio de una ciudad es un terrorista? No creo que lo sea. Es un simple asesino que tiene amenazado un sector de la población. Las mafias (italianas o no italianas) son calificadas como «crimen organizado», aunque tengan aterrorizadas a muchas gentes, pero no son consideradas como una forma de terrorismo, porque no tienen motivaciones políticas, sino simplemente económicas.

¿Qué son los motivos políticos? ¿Cómo se determinan o se demuestran los motivos políticos para distinguir la violencia terrorista de la violencia no terrorista? No es lugar aquí para hacer precisiones sobre el concepto de «lo político». Sin embargo, podría decirse, para salir del paso, que un motivo político es todo aquel que se relaciona el poder político, como poder de ordenación y dominación de una determinada sociedad política, una determinada población y un determinado territorio. Con ello quiero decir que tanto son terroristas aquellos grupos que tienen unas determinadas reivindicaciones políticas que no son atendidas y por ello usan la violencia (Grupo Baader-Meinhoff, Brigadas Rojas, ETA, IRA, Hamah islámica, etc.), como también lo son aquellos Estados que para aplastar una disidencia importante utilizan la violencia o medios que no son los propios de un Estado democrático de derecho. En consecuencia se puede fácilmente diferenciar a un terrorista de un «hooligan» violento. Lo que sucede es que no siempre los motivos están claros ni tampoco se manifiestan ante la opinión pública, o nadie se hace responsable directo de una acción violenta que se puede presumir que es terrorista. No obstante, en general el terrorismo se declara como tal e incluso quiere que se sepa precisamente para causar terror. Realmente, si se me permite la expresión, el «terrorismo que aterroriza» es aquel que declara sus motivos políticos, porque de lo contrario su violencia no le serviría para nada.

2.7 ¿Hay *motivos políticos buenos* que justifican la violencia y otros *motivos políticos malos* que no justifican la violencia? ¿Qué violencia convierte a un grupo en grupo terrorista? A nivel descriptivo se puede decir inicialmente que un grupo terrorista es obviamente una asociación de individuos que usa la violencia indiscriminada con unos fines políticos y contra un Estado democrático de Derecho o incluso, como en la actualidad, contra un grupo de Estados.

Pero un grupo terrorista puede ser también un Estado en tanto que actúa con todas las connotaciones que venimos asignando al terrorismo en general (violencia indiscriminada, motivada políticamente, contra los derechos fundamentales de la persona humana y contra los principios básicos de un Estado democrático de Derecho). Los Estados pueden ser, pues, terroristas, porque ellos también a veces pueden actuar en contra de los derechos fundamentales, con una violencia indiscriminada y sin respeto de los principios básicos de un Estado democrático de Derecho. Y si no siempre es el Estado propiamente dicho el que hace de terrorista, sí lo pueden ser grupos que pertenecen a un Estado (servicios secretos, policía), o que el mismo Estado organiza de manera secreta.

Los hechos son los hechos. Está probado que también los Estados por razones políticas («por razón de Estado») ejercen una violencia indiscriminada, que atenta contra la justicia más elemental y que causa «terror» en una determinada ciudadanía. Es excepcional que un Estado democrático lo haga, porque su propio orden jurídico interno tiene mecanismos para evitar tales desmanes. Que los Estados que no son democráticos hagan terrorismo no es de extrañar, porque su propio orden interno, precisamente porque no es democrático, no sirve para impedir sus acciones terroristas.

Cuando se pone a los Estados en medio del debate sobre qué es terrorismo, enseguida surge la cuestión de si no habría que distinguir entre una violencia buena (la estatal) y una violencia mala (la propiamente terrorista). ¿Cómo distinguir los grupos terroristas de los que no lo son? ¿Es igual ETA que el Estado español porque existió el GAL? ¿Es igual la Hamah islámica que el Estado de Israel?

Un informe del Departamento de Estado afirma, sin embargo, que los Estados no pueden cometer actos terroristas. De esta manera o a partir de este dogma, nunca Estados Unidos o Israel podrían ser acusados de terrorismo, aunque mantener tal principio les causa problemas cuando quieren acusar a otro Estado de apoyar o financiar el terrorismo.

Cuando se habla de terrorismo, no se habla solamente del uso de la violencia, sino de un determinado uso de la violencia que hay que evaluar. Y en este orden de cosas es evidente que los Estados (democráticos) también ejercen violencia por motivos políticos (por ejemplo, la defensa de un orden constitucional). En principio, al menos para mí, me parece que sería un craso error y una grave injusticia poner en un mismo platillo a un grupo político que ejerce una violencia indiscriminada por «razones políticas» y las fuerzas de seguridad de un Estado democrático de Derecho que ejerce la violencia de acuerdo con una normas (jurídicas) preestablecidas y legitimadas democráticamente.

En todo caso, para *definir el terrorismo no hay «tribunales supremos»* que puedan dar un veredicto final sobre quiénes son o quiénes no son terroristas, sobre todo para juzgar a un posible Estado terroris-

ta. Alguien ha dicho cínicamente que quizás la mejor definición de terrorismo sea aquella que dice que «el terrorismo es la violencia cometida por aquellos que están en contra nuestra». A lo más a lo que se llega es que algunas instituciones internacionales (UE) o algunos Estados (Reino Unido) elaboren unas listas de grupos terroristas, en los que por supuesto no están los Estados. Esas listas están condicionadas por coyunturas políticas, carecen de imparcialidad y no están fundadas en principios preestablecidos, lo que al final conduce a colocar en esas listas a los grupos políticos (terroristas o no) que son enemigos radicales de los que elaboran las listas.

En todo caso, es difícil muchas veces definir y distinguir lo que es terrorismo de lo que es violencia legitimada, porque, como decía, no hay «tribunales supremos» para decidir qué grupos (no estatales o estatales) son terroristas. De todas maneras, un elemental sentido común dice que no se puede ni se debe meter en el mismo saco del terrorismo a cualquier grupo político y a cualquier Estado. Para ello conviene echar mano de criterios de diferenciación importantes.

Uno de los más importantes es el respeto de un orden jurídico constituido según los principios de una racionalización jurídica y política (democrática) ampliamente aceptados y cuya finalidad fundamental es dilucidar las «diferencias políticas» entre los grupos. Es necesario aceptar un tipo de racionalización de los conflictos sociales y políticos. Y esa racionalización es la que precisamente los terroristas (revolucionarios o de Estado) no aceptan. Y cuando hablo de una «racionalización jurídica y política» para la convivencia política e incluso para el uso de la fuerza me estoy refiriendo a ese conjunto de principios ilustrados que son la libertad, la igualdad, los derechos humanos y la democracia, que son la base para la creación de un derecho que sea expresión de la voluntad general y que sea al mismo tiempo el criterio organizador y legitimador del uso de la violencia que en toda sociedad política, se quiera o no se quiera, ha de aplicarse para una convivencia justa y pacífica. Esa racionalización no es otra, con otras palabras, que aquella que se objetiva en lo que se llama un «Estado democrático de Derecho», sobre cuya definición, características y principios no hay lugar aquí para su desarrollo. Por consiguiente toda violencia que se salga de esos principios de legalidad y respeto de los derechos humanos será una «violencia mala» y, en caso de que sea indiscriminada, motivada políticamente y tendente a causar terror, será una violencia terrorista.

Porque la violencia organizada desde un orden jurídico democrático puede ser dura, desagradable, por supuesto para quienes la sufren, pero no debe ser calificada como injusta o injustificable. Por ello, desde esos «standars» aludidos de racionalidad jurídica y política, resulta inadecuado y, desde luego, injusto, equiparar a las fuerzas de Seguridad de un Estado (democrático) con cualquier clase de terrorismo. Todos son violentos, pero hay clases, formas y fines de la violencia que conviene distinguir. No me gusta nada la violencia. Pero una



cosa es encerrar en una cárcel a un individuo condenado en juicio con todas las garantías procesales imaginables en un Estado de Derecho y otra cosa es encerrar a un individuo secuestrado más de un año en un zulo de cuatro metros cuadrados por poderes y «leyes» que no tienen ninguna legitimación democrática y que implantan y ejecutan la pena de muerte (el tiro en la nuca), pena que ya en sí es algo deleznable, pero que además en los casos de terrorismo se ejecuta sin garantías procesales previas. Las diferenciaciones ideológicas no deben llevar a confusiones de tal envergadura.

En este reto de definir y valorar los fenómenos terroristas hay que volver a la vieja distinción clásica sobre si un buen fin justifica cualquier medio para conseguirlo. Pues existe el riesgo de afirmar que determinados fines políticos (acabar con una dictadura o con la opresión de un Estado extranjero) pueden ser alcanzados no sólo por o con la violencia, sino también con la violencia indiscriminada. No es fácil resumir aquí algunas ideas sobre problema tan complejo, pero pienso que la violencia en sí no puede ni debe ser excluida del logro de determinados fines políticos (como lo hacen también los Estados democráticos cuando encarcelan e incluso condenan –contra lo que estoy– a la pena de muerte).

Sin embargo, el dato es que para ETA, por ejemplo, las Fuerzas de Seguridad del Estado español son «fuerzas de ocupación» y ejercen una violencia ilegítima sobre el pueblo vasco. Desde su perspectiva se llega a decir que el Estado español es un Estado invasor e incluso un Estado terrorista. ETA se autodefine como «ejército de liberación del pueblo vasco», un ejército que no ha pasado los controles de legitimidad mínimos que exige esa racionalidad política y jurídica a la que antes me refería. Aunque, como decía, no hay instancias institucionalizadas supraestatales para juzgar estos casos tan dramáticos, parece razonable afirmar que el Estado español es un Estado democrático según todos los «standards» democráticos internacionales. Es un Estado que ha tenido y tiene un proceso de racionalización de sus estructuras y criterios de actuación, e incluso de represión, que hoy es el que legitima el uso, siempre lamentable, de la violencia necesaria para un buen orden social en las sociedades más avanzadas y con más altos niveles de libertad, de igualdad y de bienestar social. Es evidente que para millones de ciudadanos y ciudadanas que integran la Unión Europea, el Estado español no es una potencia invasora, ni un Estado terrorista y si alguna vez cayó en un uso indiscriminado e ilegal de la fuerza se puso remedio.

Creo que hoy hay principios comúnmente aceptados para llegar a conclusiones válidas en este sentido. En todo caso, lo que parece injustificable es que para echar abajo un supuesto Estado extranjero opresor, haya que realizar actos de violencia en un supermercado, en un restaurante o en un paseo y asesinar así a niños, por ejemplo. No hay derecho a llamar a un grupo parapolicial terrorista «salvador de la patria», ni a un terrorista nacionalista «liberador de un pueblo».

2.8 *¿Qué decir del terrorismo internacional?* Toda esta conceptualización del terrorismo que acabamos de elaborar, aunque sea de manera elemental, ha tomado como referente determinante el concepto y la realidad del «Estado democrático de Derecho», dentro del cual es más fácil la definición (tipificación penal incluso) del terrorismo. Sin embargo, la internacionalización del terrorismo, un terrorismo que desborda las fronteras de los Estados y amenaza a poblaciones pertenecientes a diversos o muchos Estados, añade especiales dificultades no ya solamente a su conceptualización (¿fue la «guerra contra el terror» otra forma de terrorismo?), sino sobre todo a su enjuiciamiento, a su condena y sobre todo, aunque sea más un problema práctico que teórico, a su persecución. El terrorismo ha devenido no sólo un problema interno de los Estados, sino un problema internacional «una amenaza a la paz y la seguridad internacionales», como decía la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de 28 de septiembre de 2001.

El término internacional o transnacional plantea especiales dificultades en su conceptualización, porque a esos niveles hay un orden jurídico-político menos formalizado, un «orden jurídico débil», o no existen unas estructuras jurídico-políticas similares a las de un Estado de Derecho consolidado, esto es, no hay unos poderes internacionales claramente legitimados (un legislativo, un judicial y un ejecutivo), ni existe un código penal ni unas leyes procesales internacionales. Hay poderes y normas muy elementales tanto funcionalmente como desde el punto de vista de su legitimación en orden a garantizar la paz y seguridad (internacionales). Es muy difícil, pues, que se pueda dar un concepto internacionalmente aceptado de terrorismo, aunque —como se sabe— hay muchos textos internacionales (declaraciones y tratados) que abordan esa cuestión sin haber llegado a conclusiones aceptables por toda la comunidad internacional.

En medio de estas circunstancias no es de extrañar que «terrorismo internacional» sea aquello que y sólo aquello que algunas grandes potencias deciden que lo sea. Y así sucede lo que sucede: ¿por qué la autoridad palestina es acusada de terrorista y no se acusa de igual manera al Estado de Israel?

La definición del concepto «terrorismo internacional» es una asignatura pendiente todavía más difícil de aprobar que la pendiente a nivel interno de los Estados. Y así van a seguir las cosas, mientras que el orden internacional no se estructure de una manera más democrática y participativa y tenga instancias políticas más legitimadas para producir una definición aceptable. Mientras tanto el terrorismo será solamente lo que digan o juzguen las grandes potencias.

2.9 *Resumen.* Terrorismo es toda actividad violenta organizada por un grupo político (estatal o no estatal) y dirigida contra los derechos fundamentales de la persona humana y contra el orden jurídico propio de un Estado democrático de Derecho y contra la legalidad internacional, que trata de producir un terror indiscriminado, porque

se ejerce no sólo contra los responsables o representantes de unos grupos políticos (no estatales o estatales), sino también sobre una población (violencia indiscriminada) de un Estado o de varios Estados, actividad que se realiza por motivos políticos para la destrucción de un orden político o para la conquista del poder político.

### 3. ¿POR QUÉ EL TERRORISMO?

Si se supiera por qué se produce el terrorismo, evidentemente se estaría en mejores condiciones para evitarlo. Adentrarse en las causas, orígenes y raíces (individuales y colectivas) del terrorismo es tarea difícil que exige adentrarse en los campos de ciencias, como la sociología, la antropología, la psicología, la biología, etc., una tarea para la que no hay aquí tiempo ni competencia científica para afrontarla.

En mi opinión, cuando sucede lo que sucedió en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, no me parece convincente atribuir con simpleza tamaño desastre a la maldad de unos fanáticos degenerados. Tiene que haber otras explicaciones cuando gentes cultas o cultivadas se lanzan a la aventura irracional de matar indiscriminadamente. Y gentes cultas eran los terroristas que lanzaron los aviones contra las Torres Gemelas o contra el Pentágono. Y gentes cultas son muchos miembros de ETA y del IRA. ¿Por qué? ¿Por qué?

Hay muchas razones para explicar el porqué de la violencia terrorista, pero en este contexto me gustaría subrayar una, cuyo correcto tratamiento evitaría muchas desgracias. Esa razón es la existencia de injusticias muy graves que llevan a individuos y grupos a la desesperación y a actuar con la irracionalidad que, por supuesto, es la violencia terrorista. Hay terrorismo porque hay injusticias, lo cual no quiere decir que si no hubiera injusticias (¿es ello posible?) no habría terrorismo u otra clase de terrorismo.

Así pues, la violencia social es un producto de las injusticias, aunque no solamente de las injusticias. Las violencias sociales no son sino los ruidos que produce la maquinaria de una humanidad mal «ajustada», esto es, injusta. Los motores bien hechos y ajustados no hacen ruidos extraños o molestos. Las violencias suelen ser los ruidos que ocasionan las injusticias. Porque esta humanidad está mal hecha, porque existen millones de seres humanos desesperados por causa de tanta miseria e indignidad impuestas por otros seres humanos (hambre, enfermedades remediadas, necesidades fundamentales insatisfechas, carencia de las libertades más fundamentales). Hay muchas posibilidades de que estos seres humanos que no tienen nada que perder, utilicen la violencia para remediar sus males. Siempre que hay violencia social y política es porque unos tienen mucho y quieren tener más y porque otros muchos tienen muy poco y parecen conde-

nados a seguir teniendo menos. Pienso que donde hay equilibrio, justicia y justicia en la distribución de los bienes de la naturaleza y los derivados del trabajo del hombre hay mucha menos violencia que allí donde seres humanos viven condenados a la desesperación de no poder vivir, sobrevivir o vivir en dignidad y libertad. Por ejemplo: estoy convencido de que si hubiera existido desde hace muchos años un Estado palestino (cuya inexistencia es una gran injusticia) seguramente habría habido un «ahorro» importante de violencia, lo cual no quiere decir que con la existencia del Estado palestino no hubiera habido otras violencias, pero desde luego habría habido muchas menos.

No estoy de acuerdo con los pesimismo históricos que afirman la inevitabilidad de la violencia y crean situaciones de desánimo colectivos que impiden reaccionar para resolver el terrorismo y las causas del terrorismo. Por ello no estoy de acuerdo con Josep Ramoneda cuando escribía en el diario *El País* lo siguiente:

«El optimismo moderno ha querido creer que la violencia era fruto de las relaciones sociales —de un ser aparentemente esquivo— y no una componente de este animal con libertad y razón (por tanto, con voluntad de poder y con voluntad de verdad; es decir, capaz de usar estratégicamente la violencia) al que llamamos hombre. Jean-Jacques Rousseau llevó la ilusión al paroxismo al explicar que el hombre era bueno por naturaleza y que era la vida en sociedad lo que le degradaba.» «La herida norteamericana no debe hacer olvidar la realidad del mundo: inhabitable en sus tres cuartas partes. Pero tampoco debemos caer en la ingenuidad de creer que el terrorismo es un fruto de la desigualdad que se resolvería haciendo el mundo más justo. La violencia nihilista siempre encontrará caminos para reproducirse.»

Seguramente no puede haber un mundo sin violencia (sin terrorismo), pero puede haber un mundo con menos violencia si determinados atentados contra la vida, la libertad y la dignidad de individuos y pueblos no tuvieran lugar. Porque cuando justicia y bienestar se extienden a una gran mayoría (nunca habrá una justicia total) no suele haber violencia, o al menos ésta se convierte en una posibilidad lejana o simplemente en una excepción de una normalidad no violenta. Hay determinadas situaciones sociales en las que, por el nivel de «bienestar» moral y material alcanzado, la violencia se convierte en una posibilidad lejana o simplemente en la excepción de una normalidad no violenta.

Este planteamiento causal sobre el terrorismo y sin ningún ánimo demagógico, quiere decir también que casi siempre existe una especie de «terrorismo social previo» que es el que ejecutan aquellos Estados y grupos sociales de enorme poder social, político y económico que acaparan riquezas y ejercen políticas expansionistas, imperialistas y opresivas sobre pueblos enteros, que es lo que lleva a éstos a la des-

peración y a que proyecten acciones terroristas para su «liberación». Pero de este «terrorismo social previo» casi nunca se habla.

Ahora bien, se debe reconocer también que hay otras razones que explican la violencia y consecuentemente se puede afirmar que hay «otros» terrorismos, porque hay otro terrorismo que no nace de la injusticia ni de la miseria (económica y política), sino que es fruto del fanatismo, del fundamentalismo con que determinados grupos sociales o minorías valoran sus carencias y sus déficit de muy diversa clase (sobre todo en relación con su autonomía política o su identidad cultural, etc.), carencias y déficit que son falsas injusticias fundamentales. Esto es lo que sucede con los «terrorismos nacionalistas» que se dan en contextos sin duda lamentable e injustamente «anti-nacionalistas», pero contextos que no son una negación grave y extensa de derechos fundamentales (individuales o colectivos). Tal es el caso de Euzkadi, donde las «injusticias y la opresión contra el pueblo vasco» no serían calificadas como fundamentales y gravísimas por cualquier observador externo e imparcial y menos para justificar cualquier clase de violencia.

Hay incluso otro terrorismo, que es aquel que ejercen los que tienen lo necesario e incluso más de lo necesario y, sin embargo, por su afán de poder y de tener son capaces de ejercer también la violencia sobre una población. Esto quiere decir, con otras palabras, que la violencia indiscriminada también se ejerce no ya por los desesperados que nada tienen, sino por los ricos y opulentos. Recuérdese el caso de Sudáfrica.

En definitiva, siempre que hay violencia social y política es porque unos tienen mucho y quieren tener más y porque otros muchos tienen muy poco y parecen condenados a seguir teniendo menos y reaccionan por ello violentamente.

Pienso que donde hay equilibrio, justeza y justicia en la distribución de los bienes de la naturaleza y los derivados del trabajo del hombre hay mucha menos violencia que allí donde seres humanos viven condenados a la desesperación de no poder vivir, sobrevivir o vivir en dignidad y libertad.

Si queremos que no haya terrorismo habrá que volver a la filosofía del clásico de que la «paz es la obra de la justicia». La justicia y la paz no se imponen bombardeando Afganistán, sino haciendo que las injusticias no desesperen a la gente.

#### 4. METODOLOGÍA DE LAS CAUSAS

En todo caso debiera reconocerse que investigar el porqué del terrorismo es una tarea científica y políticamente difícil. Las ciencias sociales son incapaces de hacer diagnósticos rigurosos sobre el porqué del terrorismo, porque si así lo hicieran obviamente sería más

fácil su evitación y su eliminación. En este sentido me permitiría hablar de un cierto «fracaso de las ciencias sociales» para prever la aparición de fenómenos terroristas e incluso para prever los cambios cualitativos y estratégicos que el terrorismo va a adoptando al paso del tiempo, quizás porque no han podido determinar con rigor las causas del terrorismo, pero quizás a veces también porque no han querido reconocer sus causas que conocían bien.

El terrorismo de los últimos tiempos confirma este diagnóstico sobre los fracasos de la metodología de las causas. Por ejemplo, nadie, ni los más sabios del planeta, pudo prever que el terrorismo iba a dejar de ser un problema interno de los Estados y se iba a convertir en un grave problema de orden internacional. Las ciencias sociales, las que tratan de la política y del derecho, no han podido (o querido) prever que el nuevo reto del siglo XXI sería cómo frenar o eliminar un terrorismo global que dejó presentada su acta de nacimiento el día 11 de septiembre de 2001, dejando tras de sí cinco mil muertos y expandiendo el terror como sentimiento dominante en millones de seres humanos.

Nadie supo prever, tampoco y más concretamente, que el terrorismo iba a hacer acto de presencia en los lugares más impensables e intocables de la vida política (el Pentágono) y de la vida económica (las Torres Gemelas). Los hechos del 11 de septiembre desconciertan no sólo por su atrocidad, sino por su imprevisibilidad científica. Nadie, alrededor del 10 de septiembre, pensó que pudiera ocurrir lo que ocurrió. No ya las ciencias sociales, sino tampoco el Pentágono ni la CIA. Y este tipo de fracasos de las ciencias sociales no es nuevo, porque tampoco pudieron ni prever ni imaginar siquiera la caída del muro de Berlín y la «conversión» de la Unión Soviética a la economía libre de mercado.

Todos andaban preocupados por la globalización, por las nuevas tecnologías, por la clonación humana, por la sociedad de la información. Cuando hace unos años las doctrinas de la «sociedad del riesgo» empezaron a ponerse de moda, ninguna de ellas pudo anticipar que uno de los riesgos más graves vendría de la mano del terrorismo global o transnacional. Debe recordarse que esas teorías de la sociedad de riesgo se referían exclusivamente a los riesgos que derivaban del desarrollo científico y tecnológico (Chernóbil, deterioro medioambiental, productos transgénicos, vacas locas, sida, etc.). La «gestión de riesgos» se ha estado limitando a aquellos propios de la sociedad tecnológicamente desarrollada, los derivados del progreso o del desarrollo y además dicha gestión se ha estado haciendo bajo la asunción de que no era posible el «riesgo cero». Ahora nos encontramos con que los riesgos más graves o inmediatos venían de otros orígenes. Hoy corremos el gran «riesgo» de ser destruidos en masa por un ataque nuclear, bacteriológico o químico ejecutado por cualquier fuerza terrorista (individual o estatal) o no terrorista (cualquier demente).

Como el búho de Minerva extiende su vuelo al atardecer, también las ciencias sociales (y no sólo la filosofía, como decía Hegel) llegan

tarde y dicen algo cuando algo ya ha pasado. Sólo cuando unas fuerzas históricas (el terrorismo global, o los fondos de inversión, o los capitales financieros mundiales) han implantado sus reales entonces comienzan los análisis científicos con la pretensión de explicar lo que ha pasado.

Por ello el reto de adentrarse en los «porqués» del terrorismo obliga a replantear los métodos de las ciencias sociales, pero también sus objetivos científicos y «su voluntad científica», porque a veces la ciencia ve sólo lo que quiere ver, lo que le interesa ver.

La razón científica, esa razón organizada y a veces soberbia, ha de ser no sólo más humilde, sino también más sensible para comprender y transformar la realidad más allá de los «objetivos científicos» que interesa a un sistema establecido, pues con demasiada frecuencia sólo atiende científicamente a lo que interesa a determinados poderes hegemónicos. Así a esa razón científica no le interesa el horror (ni las causas de ese horror) de las 100.000 personas que mueren al día por el hambre y la enfermedad, horror del que no se informa con la misma intensidad y pasión como se relató el escalofriante espectáculo de los cinco mil muertos del 11 de septiembre. Si se conociera mejor (o no se escondiera) la cruda realidad, esto es, el sometimiento en que se encuentran determinados pueblos; si los medios de comunicación informaran con mayor amplitud y detalle de las gravísimas injusticias que sufren grandes masas de población; si se diera a conocer que hay muchas gentes dispuestas a morir matando por causa de su desesperación económica, social y política, se habría avanzado en el camino de la determinación de las causas del terrorismo, se estaría en mejores condiciones para evitarlo y hubiera extrañado tanto la aparición de una violencia tan espectacular como la que se produjo el 11 de septiembre de 2001 e incluso en alguna medida tales atentados podrían haber sido previstos y evitados.

Mientras que la «razón científica» dominante haga estas discriminaciones y funcione así, asistiremos de nuevo, con mayores motivos, «sorprendidos ante nuevos fenómenos sorprendentes» y nos preguntaremos cómo puede suceder estas cosas y cómo pueden ser evitadas. El futuro no pueden ser previsto, pero si los poderes dominantes esconden parte de la realidad o del presente, más difícil se hará anticipar, aunque sea de manera modesta, lo que en parte puede ser el futuro.

Por otra parte, este fracaso de las ciencias sociales ha puesto de relieve las «impotencias» de los poderosos para prevenirlo todo, para ordenarlo todo. Ha demostrado las «impotencias» del gran «poder mundial» (Estados Unidos), el poder que todo lo determinaba y todo lo ordenaba. Quizás todas esas insatisfacciones sobre la metodología de las causas del terrorismo tengan una faceta positiva que convenga resaltar: la impotencia de los poderosos para controlarlo todo. Con otras palabras, esta impotencia de los poderosos puede conducir a una cierta esperanza, en cuanto se prueba que la historia se puede hacer (des-hacer, desgraciadamente por una violencia incontrolable) de

muchas maneras. El terrorismo global demuestra así que no existen poderes absolutos sobre la tierra que puedan determinar y controlar por dónde ha de ir la historia de individuos y pueblos y que esos poderes absolutos o grandes potencias tienen una intrínseca fragilidad y caducidad, por lo que hay que mantener la esperanza de que pueden ser destruidos, que pueden terminar. Todo puede estar mal, pero no todo puede estar definitivamente mal, porque no todo puede estar programado, controlado, dominado, que es lo que ha sucedido el 11 de septiembre. Se confirma que no hay ningún dios sobre la tierra. Ante tanto desatino de unos y de otros, lo que se podía concluir es la necesidad de pactar, de equilibrar, de hacer más justas las relaciones sociales entre individuos y pueblos.

## 5. ¿QUÉ HACER?

Es la pregunta de siempre: ¿qué hacer para terminar con el terrorismo? La verdad es que no es posible dar respuestas rigurosas y eficaces. Se debe reconocer que el terrorismo como una forma de violencia no puede desaparecer en términos absolutos. Sin embargo, se puede afirmar razonablemente que hay posibilidad de arbitrar políticas a todos los niveles capaces de hacer que el terrorismo no tenga la expansión y la radicalización que en los últimos tiempos están teniendo, porque esa expansión y radicalización no sólo está comprometiendo derechos fundamentales de la persona humana, sino que también está dando lugar a una priorización de la seguridad colectiva que produce graves daños colaterales a esos derechos fundamentales.

Las soluciones arbitradas con motivo del 11 de septiembre muestran, en mi opinión, que en todo caso el «quehacer» no ha de ir por esos caminos. La guerra contra el terror desencadenada por los EE.UU. no es un modelo de solución. Fue, o es, una actuación ilegal, injusta e ineficaz. Pero sobre todo debería insistir, dado nuestro contexto cultural tan amante de la eficiencia, que no ha sido tampoco una solución eficaz, pues perseguir con un ejército convencional a los terroristas era, y es, como buscar una aguja en un pajar. Tras invasiones y bombardeos sin sentido la amenaza terrorista sigue sin desaparecer, mientras que miles de inocentes ya han caído víctimas de esa violencia antiterrorista. Esa guerra contra el terror de EE.UU. y sus aliados ha sido en el fondo una venganza desenfocada, inútil, o el consuelo injustificable que un gobierno desconcertado e impotente quería dar a una sociedad asustada y aterrada (la americana) que demandaba irracionalmente algún tipo de acción contraterrorista espectacular. Creer que se va a acabar con el terrorismo global por medio de las acciones militares de un ejército convencional es en el mejor de los casos una mentira piadosa para un pueblo aterrorizado, pero ética y políticamente son políticas impresentables. Quede clara esta idea a propósito o con motivo del 11 de septiembre.



Pero apuntemos algunas ideas que pueden colaborar a construir caminos de solución. Solamente puedo en este momento exponer dos que me parecen importantes. La primera sería tomar conciencia del *fracaso del derecho* en la lucha contra el terrorismo. Y la segunda sería mostrar la necesidad de *un nuevo orden jurídico y político internacional* desde el cual se pueda luchar correcta y eficazmente contra el terrorismo.

### 1) *El fracaso del derecho*

Cuando se afronta el reto de qué hacer, una de las cuestiones que más debe preocupar, al menos desde la perspectiva de una filosofía jurídica, es la impotencia del derecho para resolver esta clase de conflictos sociales. ¿Hay una «solución jurídica» al problema del terrorismo? Así y en relación con el 11 de septiembre, habría que preguntar qué papel jugó el derecho para dar una respuesta a aquellos atentados terroristas.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 han sido un test importante sobre la virtualidad y la eficacia del derecho para prevenir, evitar y perseguir al terrorismo. En relación a esta cuestión hay un dato que me parece bastante claro. Aunque haya opiniones o valoraciones para todos los gustos, creo que las medidas adoptadas por parte de EE.UU. frente a aquellos atentados terroristas no se han ajustado, en sus partes más sustantivas, al derecho internacional vigente. Los datos son incuestionables. Los grandes protagonistas tras los atentados de Nueva York y Washington no han sido las instituciones jurídicas ni el derecho internacional, sino las instituciones políticas y militares de los EE.UU. y de sus aliados. La realidad internacional es así de desconsiderada con el derecho. Cuando una gran potencia, o la gran potencia, decide actuar contra lo que considera gravemente injusto para sus intereses más fundamentales, no hay regla internacional que sea capaz de frenar o de limitar sus actuaciones.

Aun reconociendo la injusta barbaridad de los atentados terroristas del 11 de septiembre, las medidas adoptadas por EE.UU. contra ese terrorismo están fuera de toda racionalidad jurídica elemental. Lanzaron sus ejércitos contra enemigos o supuestos enemigos sin encomendarse ni a dios ni al diablo. Tan sólo se hizo una apelación genérica a un concepto jurídico difuso y desde luego mal interpretado como es el de «legítima defensa» de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. La resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 30 de septiembre tampoco dio cobertura a una guerra contra el terrorismo y mucho menos a una actuación militar contra un Estado que, indudablemente por otros motivos, por violaciones graves y persistentes de los derechos humanos, tenía que haber sido sometido mucho tiempo antes a las exigencias de la Carta de Naciones Unidas y de la Declaración Universal de 1948. Dicha resolución se limi-

taba a una serie de exigencias muy genéricas a los Estados miembros para prevenir y reprimir el terrorismo, pero desde luego sin autorizar o legitimar el uso de la fuerza a nivel internacional por parte del Estado que había sufrido actos de terrorismo. No trato de analizar ni valorar desde el punto de vista del derecho internacional la reacción militar de EE.UU. y de sus aliados contra Afganistán y para la búsqueda y captura de Bin Laden, sino simplemente pongo de relieve que el derecho, y concretamente el derecho internacional en el caso del 11 de septiembre, ha tenido poco que ver o que hacer ante los graves atentados terroristas de Nueva York y Washington.

La situación creada después del 11 de septiembre es todo un síntoma sobre el papel del derecho en la resolución de los grandes (no los pequeños) conflictos sociales. En mi opinión, tal situación ha servido para fomentar toda clase de pesimismo sobre la virtualidad del derecho. Si el derecho no sirve, la pregunta sobre qué hacer se hace todavía más dramática y difícil de contestar. Pienso que en nuestra cultura occidental tal vez se haya esperado demasiado del derecho, sobre todo en una era histórica en la que la «ideología jurídica» ha sido muy dominante o hegemónica. Sin embargo, lo que está sucediendo es lo que en otro lugar he llamado el «desencantamiento» y el «desencanto» del derecho.

En efecto, esta nueva situación mundial ha revelado («desencantamiento») que el derecho no suele ser lo que dice ser, esto es, un instrumento racional, moral, formalmente organizado al servicio de la justicia. Más bien se ha mostrado como una normatividad que sólo ordena los conflictos de intereses que no afectan a las grandes potencias políticas (o poderes económicos) del mundo. El desencantamiento quiere decir que el derecho se revela como un orden normativo sumiso a los grandes poderes mundiales o, como afirmaba el viejo marxismo, una superestructura que sirve a los intereses de las clases o poderes (económicos) dominantes. Por eso la tesis del juez Garzón en el diario *El País* de que la respuesta ha de ser jurídica, porque el derecho está por encima del poder, según la tesis de Víctor Hugo, me parece de una enorme ingenuidad, aunque desde luego es el ideal al que ha de tender la comunidad internacional.

## 2) *Un nuevo orden internacional*

Ahora bien, algo habrá que hacer para que el derecho sea realmente un instrumento de racionalización social y para que las relaciones sociales no se conviertan en un territorio regido por las leyes de la selva.

Como decía antes, la lucha contra el terrorismo comienza por la eliminación de las causas que lo producen y que conducen a grupos e individuos a una desesperación irracional, al ejercicio de una violencia indiscriminada e incluso a un «morir matando». «La vía hacia *nuestra* seguridad consiste en reducir el número de *otros* dis-

puestos a morir. Lograrlo no requiere resolver previamente todos los conflictos y dramas del mundo. Lo que sí exige es recrear la esperanza de que las injusticias pueden llegar a repararse. Sólo el desesperado muere matando, el que tiene esperanza prefiere vivir luchando. El gran reto de Occidente no es matar a unos centenares de asesinos suicidas, si eso es todo lo que hacemos, aparecerán otros. El reto consiste en poner fin a las situaciones que hacen surgir miles de desesperados dispuestos a morir matando. Algo que en los últimos diez años no hemos hecho. Quizás tras el 11 de septiembre de 2001 empezemos a hacerlo», como ha escrito Carlos Alonso Zaldívar.

En consecuencia hay que eliminar las causas de tanto sinsentido social, prioritariamente en el ámbito económico, y promover un nuevo orden mundial. Ha sido precisamente la globalización económica la que ha puesto de manifiesto, con nuevos datos y hechos, los graves problemas de desgobierno, de injusticias que asolan el mundo económico, problemas (de justicia social) que en gran medida ya habían sido resueltos a nivel interno por los Estados avanzados. «Cuando el afán de lucro de los participantes en el mercado se descontrola, desafían la ética de los pueblos, y sacrifican el respeto por la justicia y los derechos humanos, el reto de la mundialización del nuevo siglo consiste en no detener la expansión de los mercados mundiales. Pero la tarea consiste también en hallar las normas e instituciones para una estructura de gobierno fuerte –en los planos local, nacional, regional y mundial– para preservar las ventajas de los mercados mundiales... y asegurar que la mundialización funcione para la gente, no sólo para las utilidades» («Informe sobre Desarrollo Humano», 1999).

En efecto, una de las cosas terribles que han mostrado ese «terrorismo global» y la subsiguiente «guerra contra el terror» es que la sociedad internacional vive aún en un cierto «estado de naturaleza», un estado salvaje donde impera la ley del más fuerte y donde la racionalidad jurídica no ha estado presente para poder decir que estamos en una sociedad «civil» o «civilizada». El 11-S y también esos miles de seres humanos que mueren a diario de hambre y de enfermedades evitables demuestran que estamos inmersos en un grave «desorden internacional», como ha dicho David Held.

Unos cambios fundamentales en el orden político, jurídico y económico de la sociedad internacional son necesarios para que el terrorismo (y otros males sociales mayores) no siga siendo una de las grandes amenazas del siglo XXI. Los grandes problemas de la justicia internacional (hambre, enfermedades, minorías oprimidas, terrorismo, etc.), un holocausto del que algún día todos tendremos que dar cuenta, muestra que vivimos, aunque pueda parecer exagerado, en un «estado salvaje internacional», del que se debe salir. Y para salir no hay quizás otra fórmula que aquella inventada por la modernidad del contrato social, por el que las partes en conflicto

«pactan» la constitución de un poder soberano encargado de dictar leyes y ejecutarlas. La sociedad internacional necesita un poder legitimado democráticamente que ordene las grandes cuestiones de justicia social que superan el ámbito de lo local, lo regional y lo estatal.

Evitar las causas de tanta violencia pasa necesariamente por *un contrato social mundial* que constituya unos nuevos poderes y unas nuevas normas para un orden mundial distinto, esto es, más justo. La sociedad del género humano necesita ante todo *construir un orden nuevo* que evite esas injusticias globales y donde el derecho, un derecho cosmopolita y democrático (David Leed), pueda establecer una justicia distributiva en todos los niveles de la vida colectiva. Ese nuevo orden ha de ser ante todo un «orden jurídico nuevo», donde el derecho realmente sirva, como la modernidad propuso para poner término a la guerra de todos contra todos (Hobbes), un derecho que debe ser no la voluntad de un soberano, sino la «expresión de la voluntad general», como afirmó Rousseau.

Lamentablemente para el establecimiento o mantenimiento de un orden internacional, se dispone hoy de un modesto y disminuido derecho internacional, cuyos frutos, aunque respetables, son escasos a pesar de su ya larga tradición histórica. Hay un derecho internacional, pero hay un «mal derecho internacional». Es un derecho que no responde a una voluntad general de la sociedad internacional. El derecho internacional que hay, emanado de acuerdos y tratados, refleja más la voluntad de los Estados poderosos que una «voluntad general internacional» o unos mínimos razonables de justicia consentidos o pactados entre iguales a nivel de Estados, pueblos, naciones, organizaciones internacionales, etc. Sobre todo faltan unas estructuras jurídico-políticas internacionales que respondan proporcionalmente al paradigma de lo que es un Estado democrático de Derecho y desde la que se pudiera ejercer un poder según leyes democráticas. A nivel internacional hay conflictos para los que todavía no hay instrumentos jurídicos (legales, jurisdiccionales y ejecutivos) para que se resuelvan de la forma más civilizada posible.

Ese «contrato social mundial» plantea sin duda muchos interrogantes teóricos y prácticos. Quizá el más grave sea determinar quiénes pueden ser los intervinientes en ese pacto. El pacto ha de ser entre iguales y solamente así servirá al establecimiento de un orden mundial democrático. Es necesario, pues, un «contrato social mundial» que respete la igualdad y la libertad de los sujetos de la sociedad internacional, cuya identificación es sin duda un problema muy complejo y de difícil solución, no como sucede en las sociedades políticas nacionales, donde los sujetos son los individuos, las personas físicas sin distinción, aunque también esa identificación ha llevado siglos, pues hasta poco tiempo determinados grupos sociales (mujeres, niños, determinadas razas, etc.) no eran sujetos para ser protagonistas de ese orden político nuevo que es el Estado democrático de nuestro tiempo.

El problema es especialmente complejo o difícil, porque en la sociedad internacional existe una fragmentación de sus tejidos y no hay sujetos homogéneos ni reglas para su identificación. Si no se toman medidas en este sentido, todo lo que se haga será calmar las fieras, cumplir la ley del talión y pasarse a la misma dialéctica de los terroristas y no actuar como sociedades civilizadas.

## 6. CONCLUSIÓN

El qué hacer está inundado de dificultades y de desconfianzas. Pero soy de la convicción de que hay que hacer frente al pesimismo y a la desilusión, a las tesis sobre el final de la historia y a ese dogma que el neoliberalismo proclama a los cuatro vientos de que no hay alternativa («there is no alternative»). El nuevo orden mundial es por supuesto una utopía. Pero las utopías han sido siempre así. Así sucedió y sucedió con la esclavitud y el colonialismo. Quizás haya que matizar que cuando se dice que algo es imposible de hacer lo que se está diciendo es que nunca ha sido hecho antes. Si se actúa como si no hubiera cambio para lo mejor, entonces está garantizado que no habrá cambio para lo mejor (N. Chomsky).